**Deutscher Bundestag** **Drucksache 17/7994**

**17. Wahlperiode** 30. 11. 2011

# Beschlussempfehlung und Bericht

## des Innenausschusses (4. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung**
**– Drucksache 17/6643 –**

## Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer Visa-Warndatei und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes

### A. Problem

Deutsche Visumbehörden haben derzeit keine Möglichkeit, bei allen Visumanträgen die an einem Visumantrag beteiligten Personen gezielt auf rechtswidriges Verhalten im Zusammenhang mit einem Visumverfahren oder mit sonstigem Auslandsbezug zu überprüfen. Schon im Visa-Untersuchungsausschuss der 15. Legislaturperiode wurde eine zentrale Warndatei als ein sinnvolles Mittel zur Unterstützung deutscher Visumbehörden im Visumverfahren genannt.

Negative Folgen und Begleiterscheinungen der Einreisen mit erschlichenen Schengen-Visa sind in erster Linie illegale Beschäftigung, aber auch Rauschgiftschmuggel, Menschenhandel und Kinderhandel.

Nach gegenwärtiger Rechtslage ist eine wirksame Unterstützung im Visumverfahren und damit eine wirksame Bekämpfung von Visaerschleichungen sowie eine Eindämmung der damit verbundenen organisierten Kriminalität kaum möglich, da die einzelnen Auslandsvertretungen nur über die jeweils von ihnen selbst erkannten Missbrauchsfälle informiert sind. Erkenntnisse anderer Stellen wie auch Erkenntnisse anderer deutscher Auslandsvertretungen und Grenzbehörden erfahren sie nur zufällig oder auf Nachfrage im Einzelfall. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die Ablehnung eines Visumantragstellers häufig in der Person des Einladers begründet ist, obwohl der Visumantragsteller unbedenklich erscheint, und dass die Person des Einladers häufig die Quervernetzung zu problematischen anderen (früheren, gleichzeitigen) Visumantragstellern bei anderen Auslandsvertretungen aufzeigt. Um aufwändige und personalintensive Nachfragen bei den deutschen Auslandsvertretungen zu vermeiden, ist eine Speicherung von Täuschungen in Visumverfahren neben visumrelevanten Verurteilungen in einer zentralen Datei für die Visumbehörden ebenso wichtig wie die zentrale Speicherung der Antragsdaten des Visumantragstellers in der Visadatei des Ausländerzentralregisters.

**B. Lösung**

Zur Behebung der aufgeführten Defizite werden die gesetzlichen Grundlagen für die Errichtung einer zentralen Visa-Warndatei sowie für ein Verfahren für einen mittelbaren Abgleich von bestimmten Daten aus Visaverfahren für Sicherheitszwecke geschaffen.

Die Visa-Warndatei soll in erster Linie der Vermeidung von Visummissbrauch dienen. In ihr werden Warndaten zu Personen gespeichert, die im Zusammenhang mit einer der für das Visumverfahren relevanten Katalogstraftaten nach dem Aufenthaltsgesetz und dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz oder im Zusammenhang mit Schleusung, Menschen- und Kinderhandel oder schwersten Betäubungsmitteldelikten auffällig geworden sind, indem sie wegen solcher Delikte als Täter oder Teilnehmer rechtskräftig zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe einschließlich der Jugendstrafe verurteilt worden sind. Der Deliktskatalog ist mit Blick auf den mit der Visa-Warndatei verfolgten Zweck der Vermeidung des Visummissbrauchs auf wenige Straftaten beschränkt, die einen besonderen Bezug zum Visumverfahren oder einen entsprechenden sonstigen Auslandsbezug aufweisen. Darüber hinaus werden Warndaten nur gespeichert zu Visumantragstellern, die sich im Visumverfahren selbst rechtswidrig verhalten haben, sowie zu Einladern, Verpflichtungsgebern und Personen, die im Visumverfahren Bestätigungen abgegeben haben, wenn diese im Rahmen ihrer Erklärungen falsche Angaben gemacht haben oder – im Fall des Verpflichtungsgebers – ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen sind.

Da diese Datei allein der Unterstützung der Visumbehörden zur Vermeidung von Visummissbrauch dient, werden die Daten aus dieser Datei auf der Grundlage eng begrenzter Übermittlungsvorschriften übermittelt. Ein Zugriff von Sicherheitsbehörden auf diese Datei wird – abgesehen von den mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden für die Erteilung von Ausnahmevisa und die Rücknahme von Visa an den Grenzen – nicht möglich sein. Soweit Daten aus der Datei übermittelt werden – in der Mehrzahl der Fälle also an die Auslandsvertretungen –, werden hieran keine Rechtsfolgen geknüpft. Vielmehr wird dadurch lediglich die Datenbasis, auf der die anfordernde Behörde ihre Entscheidung treffen muss, auf eine breitere Grundlage gestellt.

Um dem besonderen sicherheitspolitischen Interesse im Visumverfahren Rechnung zu tragen, wird getrennt von einer auf den Zugriff der Visumbehörden und der mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden beschränkten Visa-Warndatei ein neues Verfahren zum Abgleich der Visumantragsdaten mit den Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden zu Personen mit Verbindung zum internationalen Terrorismus eingeführt. Damit soll auch bei Staatsangehörigen und Personengruppen, bei denen eine Visumpflicht besteht und deren Visumanträge nicht im nationalen Konsultationsverfahren nach § 73 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes einer Prüfung durch die Sicherheitsbehörden unterliegen, eine Rückmeldung an die Auslandsvertretungen ermöglicht werden, wenn Personen aus dem terroristischen Umfeld beabsichtigen, nach Deutschland einzureisen.

Hierzu übermitteln die Auslandsvertretungen neben den Daten der Visumantragsteller die Daten von Einladern, Verpflichtungsgebern und sonstigen Referenzpersonen an eine im Bundesverwaltungsamt einzurichtende besondere Organisationseinheit, die einen Abgleich der Visumantragsdaten mit bestimmten Daten aus der Antiterrordatei durchführt. Nur im Trefferfall übermittelt das Bundesverwaltungsamt die Daten aus dem Visumverfahren an die betreffende Sicherheitsbehörde. Im Übrigen sind die Daten unverzüglich zu löschen.

**Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.**

## C. Alternativen

Keine.

## D. Finanzielle Auswirkungen

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Keine.

2. Vollzugsaufwand

Die Umsetzung des Gesetzes orientiert sich an Komponenten, die bereits im Ausländerzentralregister beim Bundesverwaltungsamt realisiert worden sind, so dass Synergieeffekte erzielt werden können.

Die Kosten für die Errichtung der Visa-Warndatei belaufen sich voraussichtlich auf rund 6,9 Mio. Euro, hiervon entfallen ca. 4,4 Mio. Euro auf die Entwicklung und Bereitstellung einer Softwarelösung und ca. 2,5 Mio. Euro auf die Bereitstellung der IT-Infrastruktur inklusive der Netzanbindung.

Die jährlichen Kosten für Wartung, Pflege und Weiterentwicklung der Visa-Warndatei belaufen sich auf rund 1 Mio. Euro.

Es ist beabsichtigt, bei der Errichtung auf eine im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern bestehende IT-Infrastruktur zurückzugreifen; die daraus resultierenden Synergieeffekte tragen zur Deckung des Bedarfs bei und sind in der Kostenaufstellung bereits berücksichtigt.

Die Errichtungskosten und die jährlichen Kosten für Wartung, Pflege und Weiterentwicklung der Visa-Warndatei sollen aus dem Einzelplan 06 finanziell ausgeglichen werden.

Für die Wahrnehmung der Fachaufgabe, die Errichtung und den Betrieb der Visa-Warndatei werden 23 zusätzliche Planstellen/Stellen beim Bundesverwaltungsamt benötigt. Die jährlichen Personalkosten betragen knapp 1,6 Mio. Euro. Beim Auswärtigen Amt und seinen Auslandsvertretungen ist zunächst mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand mit Auswirkungen auf die Sach- und Personalkosten zu rechnen, der jedoch durch die zu erwartenden Verbesserungen im Visumverfahren gerechtfertigt ist. Der Mehrbedarf an Stellen soll stellenmäßig im Einzelplan 06 ausgeglichen werden.

Den Sicherheitsbehörden (Polizei und Nachrichtendienst) entsteht durch die Einrichtung des Abgleichsverfahrens und die Anpassung der Quellsysteme ein erhöhter Verwaltungsaufwand, der auch Auswirkungen auf die Sach- und Personalkosten haben wird, der derzeit noch nicht konkret bezifferbar ist.

Kostenfolgen für das Abgleichsverfahren sind hier nicht berücksichtigt.

Den Landes- und Kommunalbehörden entsteht durch die Einrichtung einer Visa-Warndatei ein geringer Verwaltungsaufwand. Mit Auswirkungen auf den Sach- und Personalhaushalt ist dadurch aber nicht zu rechnen.

## E. Sonstige Kosten

Durch dieses Gesetz entstehen der Wirtschaft keine sonstigen Kosten, da sie nicht direkt von den Regelungen betroffen ist. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

**F. Bürokratiekosten**

Für die Wirtschaft werden keine Informationspflichten neu eingeführt, geändert oder aufgehoben.

Für die Bürgerinnen und Bürger werden zwei Informationspflichten neu eingeführt und keine Informationspflichten geändert oder abgeschafft.

Für die Verwaltung werden 13 Informationspflichten neu eingeführt und keine Informationspflichten geändert oder abgeschafft.

## Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/6643 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 3 wird wie folgt gefasst:

‚Artikel 3
Änderung der Aufenthaltsverordnung

§ 69 Absatz 2 der Aufenthaltsverordnung vom 25. November 2004 (BGBl. I S. 2945), die zuletzt durch … geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nummer 1 wird wie folgt geändert:
   a) In Buchstabe a werden die Wörter „und frühere Nachnamen“ gestrichen.
   b) Nach Buchstabe c wird folgender Buchstabe d eingefügt:
      „d) abweichende Namensschreibweisen, andere Namen und frühere Namen,“.
   c) Die Buchstaben d bis o werden die Buchstaben e bis p.
2. In Nummer 2 Buchstabe g werden nach dem Wort „Nachname“ ein Komma und die Wörter „abweichende Namensschreibweisen, andere Namen und frühere Namen“ eingefügt, nach dem Wort „Geburtsdatum“ wird ein Komma und das Wort „Geburtsort“ eingefügt und nach den Wörtern „E-Mail-Adresse der Organisation“ werden ein Komma und die Wörter „Sitz, Aufgabenstellung oder Wirkungsbereich und Bezeichnung und der Ort des Registers, in das die Organisation eingetragen ist, die Registernummer der Organisation“ eingefügt.‘

Berlin, den 30. November 2011

**Der Innenausschuss**

**Wolfgang Bosbach**
Vorsitzender

**Reinhard Grindel**
Berichterstatter

**Michael Hartmann (Wackernheim)**
Berichterstatter

**Hartfrid Wolff (Rems-Murr)**
Berichterstatter

**Ulla Jelpke**
Berichterstatterin

**Josef Philip Winkler**
Berichterstatter

# Bericht der Abgeordneten Reinhard Grindel, Michael Hartmann (Wackernheim), Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Ulla Jelpke und Josef Philip Winkler

## I. Zum Verfahren

### 1. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 17/6643** wurde in der 126. Sitzung des Deutschen Bundestages am 21. September 2011 an den Innenausschuss federführend sowie an den Auswärtigen Ausschuss, den Rechtsausschuss, den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und den Ausschuss für Tourismus zur Mitberatung überwiesen.

### 2. Voten der mitberatenden Ausschüsse

Der **Auswärtige Ausschuss** hat in seiner 50. Sitzung am 30. November 2011 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 61. Sitzung am 28. September 2011 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP anzunehmen.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat in seiner 53. Sitzung am 30. November 2011 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs in der Fassung des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen empfohlen.

Der **Ausschuss für Tourismus** hat in seiner 44. Sitzung am 30. November 2011 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen anzunehmen.

### 3. Beratungen im federführenden Ausschuss

Der **Innenausschuss** hat in seiner 51. Sitzung am 28. September 2011 beschlossen, eine öffentliche Anhörung zum Thema Visa-Warndatei durchzuführen. Die öffentliche Anhörung hat der Innenausschuss in seiner 54. Sitzung am 24. Oktober 2011 durchgeführt. Auf das Protokoll Nr. 17/54 der Anhörung, an der sich sieben Sachverständige beteiligt haben, wird hingewiesen.

Der **Innenausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 59. Sitzung am 30. November 2011 abschließend beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs in der Fassung des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(4)350.

## II. Zur Begründung

Zur Begründung wird allgemein auf Drucksache 17/6643 hingewiesen. Die vom Innenausschuss auf Grundlage des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(4)350 empfohlenen Änderungen berücksichtigen die Änderung des § 69 der Aufenthaltsverordnung durch die Siebte Verordnung zur Änderung der Aufenthaltsverordnung (Bundesratsdrucksache 584/11). Die Visadateien der einzelnen Auslandsvertretungen sind nun um diejenigen Daten zu ergänzen, die nicht auf der Grundlage der mit der Siebten Verordnung zur Änderung der Aufenthaltsverordnung getroffenen Regelungen gespeichert werden, nach Artikel 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Errichtung einer Visa-Warndatei und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes jedoch von den Auslandsvertretungen an die Visa-Warndatei zu übermitteln sind.

Die **Fraktion der CDU/CSU** betont die Bedeutung des vorliegenden Gesetzentwurfs für die effektive Bekämpfung von Visaerschleichungen und die Eindämmung der damit zusammenhängenden organisierten Kriminalität. Der Visa-Untersuchungsausschuss der 15. Wahlperiode habe die Unzulänglichkeiten im bisherigen Verfahren deutlich gemacht. Dazu gehöre insbesondere die Tatsache, dass deutsche Auslandsvertretungen bislang im Wesentlichen nur über Informationen zu von ihnen selbst aufgedeckten Missbrauchsfällen verfügten und Erkenntnisse anderer Auslandvertretungen oder Sicherheitsbehörden nur im Einzelfall bzw. auf konkrete Nachfrage erhielten. Die Visa-Warndatei führe endlich zu einer weltweiten Vernetzung der in den Visastellen vorhandenen Erkenntnisse und zu einer Erleichterung von deren Arbeit. Zur Vermeidung von Visummissbrauch würden in der Datei Daten zu Personen gespeichert, die wegen Delikten mit besonderem Bezug zum Visumverfahren rechtskräftig verurteilt worden seien, zu Antragstellern, die sich im Visumverfahren selbst rechtswidrig verhalten hätten und zu Einladern und Verpflichtungsgebern, die falsche Angaben gemacht oder ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen seien. Eine gleich effektive europäische Regelung gebe es bislang nicht. Das EU-VIS registriere eben keine Einlader und Verpflichtungsgeber. Gerade diese seien aber häufig die einzigen Glieder von Netzwerken, die den Auslandsvertretungen oder Sicherheitsbehörden bereits bekannt seien. Ergänzend regele man einen Abgleich der Antragsdaten mit sicherheitsbehördlichen Erkenntnissen zu Personen mit Verbindungen zum internationalen Terrorismus und ggf. die Rückmeldung an die Auslandsvertretungen. Insgesamt gebe man den Entscheidern im Visumverfahren mit dem Gesetz ein effektives Hilfsmittel für ihre schwierige Aufgabe an die Hand und ermögliche ihnen, gezielt die Fälle herauszufinden, in denen ein genaueres Hinschauen angebracht sei.

Die **Fraktion der SPD** erkennt an, dass die Ergebnisse des Visa-Untersuchungsausschusses – umfangreicher Missbrauch des Visumverfahrens, Zwangsprostitution, Menschenhandel und andere Formen der organisierten Kriminalität – Handlungsbedarf offenbart hätten. Die jetzige Umsetzung durch den Gesetzentwurf der Koalition halte man

aber für nicht adäquat. Eine europäische Regelung sei geboten, da auch Antragsteller, Einlader und Verpflichtungsgeber europäisch agierten und da Deutschland zudem nicht isoliert vorpreschen und erwünschte Besucher abschrecken dürfe. Die Politik der Bundesregierung sei auch nicht konsistent: Eine Verschärfung des Verfahrens – mit der Visa-Warndatei – passe nicht mit außenpolitischen Initiativen für die Visumfreiheit für Länder wie Russland, Weißrussland und die Ukraine zusammen, bei denen größte Sicherheitsbedenken bestünden. Entsprechendes gelte für Pläne zur teilweisen Privatisierung im Rechts- und Konsularwesen. Dieser Bereich sei hochanfällig für Korruption und den sonstigen Einfluss Dritter.

Die **Fraktion der FDP** sieht im Gesetzentwurf keinen Generalverdacht gegen Ausländer. Die Visa-Warndatei solle vielmehr gezielt den Missbrauch im Visumverfahren bekämpfen, der schon im Visa-Untersuchungsausschuss der 15. Legislaturperiode erkennbar geworden sei. Es werde insbesondere geschaut, ob eine an einem Visumantrag beteiligte Person in der Vergangenheit durch rechtswidriges Verhalten im Zusammenhang zum Visumverfahren auffällig geworden sei. Es gehe um eine Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens für die Visumbehörden und um Bürokratieabbau. Es gebe keine anlasslose Speicherung. Datenübermittlung und Datenzugriff seien eng begrenzt. Keinesfalls müssten Visumanträge bei Warnhinweisen automatisch abgelehnt werden.

Die **Fraktion DIE LINKE.** begrüßt, dass der Entwurf keine Einladerdatei und keine anlasslose Speicherung mehr enthalte. Dafür gebe es aber nunmehr den umfassenden Abgleich mit der Anti-Terror-Datei. Hier zeige sich ein Generalverdacht. In der Sachverständigenanhörung hätten sämtliche Experten – mit Ausnahme des Vertreters des BKA – im Grunde die Visa-Warndatei für nicht erforderlich gehalten. Auch der BfDI teile diese Auffassung. Die Daten seien in anderen Dateien – wie beispielsweise dem EU VIS – ohnehin erfasst. Auch die Visa-Warndatei werde im Übrigen nichts am Menschenhandel und an der Zwangsprostitution ändern: Dies könne zielfördernd nur über eine deutliche Verbesserung des Opferschutzes erreicht werden. Der Vertreter des BDI habe gleichfalls seine Bedenken gegenüber der faktisch automatischen Sperrwirkung einer Eintragung in der Datei für eine Visumerteilung deutlich gemacht. Es gehe darum, über echte Erleichterungen für Menschen nachzudenken, die regelmäßig nach Deutschland kämen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** kritisiert den Gesetzentwurf. Ein Fortschritt gegenüber früheren Entwürfen sei, dass nicht mehr jeder Mehrfacheinlader gleich in einer Datei gespeichert werde; ein Rückschritt liege aber darin, dass jeder, der in irgendeiner Weise mit einem Visum in Verbindung stehe, mit der Anti-Terror-Datei abgeglichen werde. Darin werde ein generelles Misstrauen gegenüber Menschen mit ausländischem Hintergrund erkennbar und die implizite Unterstellung, Ausländer seien per se kriminell. Eine solche Pauschalverdächtigung sei geschmacklos und perfide. Unverhältnismäßig sei es, wenn bereits geringfügige Fehler bei den Angaben zur Speicherung führten. Sogar wenn – wie bei afghanischen oder arabischen Namen – mehrere Schreibweisen existierten, könne dies von den deutschen Behörden als Falschangabe gewertet werden. Zu bedauern sei schließlich, dass das bestehende Konsultationsverfahren nicht evaluiert worden sei.

Berlin, den 30. November 2011

| | | |
|---|---|---|
| **Reinhard Grindel**<br>Berichterstatter | **Michael Hartmann (Wackernheim)**<br>Berichterstatter | **Hartfrid Wolff (Rems-Murr)**<br>Berichterstatter |
| **Ulla Jelpke**<br>Berichterstatterin | **Josef Philip Winkler**<br>Berichterstatter | |



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333